

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

JOSAFÁ ALBERTO DA SILVA

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

RIO DE JANEIRO
2018

JOSAFÁ ALBERTO DA SILVA

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Trabalho apresentada como requisito para a aprovação na disciplina Monografia, do Curso Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Campus Praia Vermelha.
Orientador: Prof. Marcos Pinto

RIO DE JANEIRO
2018

INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

A contabilidade brasileira tem passado por profundas transformações nos últimos tempos tanto no setor privado quanto no público, o motor dessas mudanças é o processo de convergência da contabilidade às normas internacionais. Essas mudanças tornaram-se um verdadeiro desafio para os gestores e, no setor público, a caminhada para alcançar esse novo paradigma contábil aparenta ser mais árdua.

O maior desafio dentro da administração pública é resolver os conflitos de agência entre o gestor público e o cidadão, cada vez mais consciente e ávido por ver seus impostos serem revertidos em serviços públicos de qualidade, para que os anseios do cidadão fossem atendidos foram criados mecanismos legais para que a gestão pública passe a ser mais transparente. Como afirmam Bairral, Silva e Alves (2015 p 645): “A transparência é um elemento da comunicação entre cidadão e gestor público, um contrato social tácito em que, na perspectiva da clássica teoria da agência, o principal (cidadão) delega ao agente (gestor público) uma atividade de seu interesse e monitora sua realização”.

O tema transparência pública tem ganhado muita relevância dentro do sistema político brasileiro, e o marco para isso foi a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal — transparência na gestão fiscal). O clamor da população por maior informação levou o estabelecimento de outras leis, que fortaleceram ainda mais a Lei de responsabilidade fiscal, são elas a Lei Complementar no 131/2009 — Lei da Transparência (disponibilização, em tempo real, de informações públicas como: receita, despesa, salário dos servidores públicos, convênios e outros, nos portais eletrônicos nas várias esferas governamentais) - e a lei nº 12.527/2011 - Lei de Acesso a Informação (LAI).

Com esse aparato legal, hoje o gestor público tem o dever de prestar contas a sociedade, revelando se foi capaz de cumprir suas obrigações de forma eficiente e eficaz, dando o direcionamento correto ao recurso público por ele administrado. Dessa forma, o cidadão passa a ser fiscal, verificando se os recursos estão sendo aplicados da melhor forma para a promoção do bem estar social.

A razão que justifica o trabalho é a necessidade de uma nova perspectiva na administração pública brasileira, onde o maior interessado, o cidadão, deva ser

abastecido de informações que o permita funcionar como fiscal do serviço público, visto que o mesmo além de ser o financiador é aquele que vai usufruir do bem estar proporcionado pela aplicação correta dos recursos públicos.

Outra justificativa para o mesmo é obtida observando a situação atual da política brasileira, escândalos que se sucedem cotidianamente, reforçam o total descrédito da administração pública. A forma que a administração pública tem para tentar reverter esse panorama é utilizando as ferramentas para que cada vez mais os cidadãos possam tomar conhecimento da aplicação dos recursos públicos..

Ao delimitar como área de pesquisa a Baixada Fluminense, local historicamente marcado pela ingerência do poder público, o presente trabalho visa constatar se há vontade política dos governantes da região em tornar os cidadãos fiscais dos recursos, oferecendo-lhes a ferramenta da transparência.

1.2 O Problema da Pesquisa

Os elementos supracitados nos permitem realizar o seguinte questionamento: os chefes do poder executivo municipal na região da Baixada Fluminense têm oferecido a seus cidadãos informações de qualidade, cumprindo o que foi estabelecido por lei?

1.3 Objetivo

Diante do exposto acima e tendo em vista a necessidade de maior clareza nas informações disponibilizadas pelos gestores públicos municipais, o presente trabalho visa:

- verificar o atendimento aos requisitos legais de transparência;
- analisar a clareza e adequação das informações apresentadas;
- avaliar a tempestividade das informações disponibilizadas.

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 Administração Pública

Andrade (2007) conceitua Administração Pública como todo aparelhamento preordenado à realização de seus serviços que visa à satisfação das necessidades coletivas. Bugarim (2011) complementa que na administração pública, todas as entidades devem estar conectadas a cinco princípios constitucionais: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, os quais, atrelados, podem formar o conceito de transparência na gestão pública.

Com a intensificação do processo de globalização, nas últimas décadas surgiram novas demandas dessa “nova sociedade” que cresceu amparada ao bojo de uma revolução científica informacional. No mundo contemporâneo, a sociedade clama por informação e o setor público tem o dever de transmitir a seus interessados informações cada vez mais claras e fidedignas.

Segundo Pieranti, Rodrigues e Peci (2007), a relação do Estado com a sociedade civil modificou-se substancialmente ao longo das duas últimas décadas e essas alterações demandam reflexões acerca de mudanças importantes no foco e no conteúdo da gestão pública.

Um dos princípios da administração pública é a publicidade, que demonstra que o estado deve tornar seus atos de conhecimento de todos, todavia, publicidade não significa necessariamente transparência. Aliada a publicidade, deve estar à acessibilidade e a fidedignidade, somente assim os usuários das informações da administração pública poderão tomar decisões com informações mais confiáveis. É um dever que vai além de informar, denominado *Accountability*.

Segundo (SILVA, 2009), com a disponibilidade de informações fidedignas, tempestivas, transparentes e relevantes na administração pública e com a gestão responsável dos recursos públicos, chega-se ao conceito de *Accountability*.

Bugarim (2011) salienta que dar transparência, além de ser um dos fatores centrais de uma boa administração, serve para aproximar o Estado da sociedade, ampliando o nível de acesso do cidadão às informações sobre a gestão pública

2.2 Transparência

O termo transparência tem ganhado muita relevância na atualidade, pois tem alcançado muita notoriedade tanto no setor privado quanto no público. No setor privado transparência é um dos pilares da governança corporativa e, de acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2009), transparência significa a disponibilização para as partes interessadas das informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições legais. Deve contemplar tanto os dados econômico-financeiros quanto os não econômico-financeiros (inclusive intangíveis) que conduzem a ação gerencial. A adequada transparência traz um clima de confiança.

No setor público segundo GUADAGNIN (2011), é um dos alicerces da gestão fiscal pública responsável, sendo um dos objetivos da administração pública moderna. Com a ampliação da divulgação das informações públicas à população, haverá o fortalecimento da democracia e o desenvolvimento da cidadania.

Segundo o site da Controladoria Geral da União, através da transparência, a corrupção que assola o Brasil, poderá ser revertida, pois a transparência seria meio de combate contra as fraudes, na medida em que fortaleceria os cidadãos e desencorajaria a corrupção, que prospera nas sombras e nos segredos, o acompanhamento da gestão pública pela sociedade seria um complemento indispensável à fiscalização exercida pelos órgãos públicos:

“A transparência é o melhor antídoto contra a corrupção, dado que ela é mais um mecanismo indutor de que os gestores públicos ajam com responsabilidade. Uma gestão pública transparente permite à sociedade, com informações, colaborar no controle das ações de seus governantes, com intuito de checar se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam.”

A constituição brasileira em seu artigo 37 e § 1º estabelece a publicidade como um dos princípios da administração pública, consolidando o entendimento de que o povo tem o direito de conhecer os atos praticados na administração pública, passo a passo, para o exercício do controle social, derivado do exercício do poder

democrático. Complementando o artigo supracitado, o artigo 70 da CF/88, em seu parágrafo único, define quem tem a obrigação de prestar contas:

“Qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.”

A lei complementar nº 101 de 4 de Maio 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), elevou o tema de transparência a um novo patamar na administração pública brasileira, a LRF possui um capítulo sobre o tema, intitulado de “Transparência, Controle e Fiscalização” (artigos 48 a 59). Cruz et al (2001, p. 183) apresentam o entendimento dado à transparência na LRF da seguinte forma:

“a transparência na gestão fiscal é tratada na Lei como um princípio de gestão, que tem por finalidade, entre outros aspectos, franquear ao público acesso a informações relativas às atividades financeiras do Estado e deflagrar, de forma clara e previamente estabelecida, os procedimentos necessários à divulgação dessas informações.”

A transparência possui três elementos, são eles: a publicidade, a compreensibilidade das informações e a utilidade para decisões. Todavia a mera divulgação das informações não garante a transparência, tornar uma informação pública não é condição necessária para que haja transparência na mesma o princípio da transparência é mais amplo que o da publicidade, pois “a mera divulgação sem tornar o conteúdo compreensível para a sociedade não é transparência, como também não o é a informação compreensível sem a necessária divulgação,” aspecto destacado pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC, 2000, p.14)

Concernente a publicidade CORRALO (2014) afirma que a transparência seria a radicalização do princípio da publicidade:

“Enfim, o princípio da publicidade deve, ainda, ser compreendido como superado pelo princípio da transparência, porém não como um fator de sobreposição, mas sim por impulsionar o desenvolvimento de um governo transparente que encontra balizamentos na radicalização da publicidade”

Vieira (2011) assevera que o mero cumprimento das obrigações impostas pelas normas legais, com a publicação de informações em linguagem técnica a respeito do que a Administração Pública executa, planeja ou realiza, sem a preocupação com a clareza e a objetividade com que estas informações são disponibilizadas ao público alvo, não garante por si só a transparência se os cidadãos não interpretarem essas informações e não puderem utilizá-las para o controle social.

Segundo o Manual da Lei de Acesso a Informação para Estados e Municípios (2013) “tanto os procedimentos, estabelecidos para o acesso à informação, quanto à linguagem, devem ser dispostos de forma que a população tenha o entendimento, de forma clara e objetiva”.

FIGUEIREDO e SANTOS (2013), também avaliam como fundamental para qualificar uma informação a compreensão do público para qual a informação é direcionada:

“A compreensão do que está sendo exposto é fundamental para qualificar uma informação como transparente. O público alvo necessita assimilar o que esta sendo apresentado. Cabe aos órgãos apresentarem de forma clara e de fácil entendimento, minimizando, assim, as possíveis dúvidas a respeito da comunicação dada. Expondo somente informações relevantes que atendam as reais necessidades do público.”

Para GUADAGNIN (2014), o importante não seria apenas a prestação de contas em si o fundamental, mas sim a forma como essas informações seriam disponibilizadas para o público. Objetividade, clareza e transparência, são características que devem estar interligadas.

São considerados instrumentos de transparência da gestão fiscal, conforme o artigo 48 da LRF:

“os planos, orçamentos e lei de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.”

Em 27 de maio de 2009 foi sancionada a Lei Complementar n.º 131, também conhecida como Lei da Transparência. A referida Lei acrescentou dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo sido a primeira alteração sofrida pela LRF em quase 10 anos de sua edição, o que representou um marco na história normativa em busca da transparência na gestão pública, pois estabeleceu o acesso público a informações orçamentárias e financeiras da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios através de meios eletrônicos. Desta forma, foram criados os portais da transparência que visam esclarecer aos cidadãos sobre o destino dos gastos dentre outras informações sobre o funcionamento da administração pública e dos órgãos legislativos.

A Lei de Acesso a Informação (LAI), sancionada em 18 de novembro de 2011, sob n.º 12.527, passando a vigorar a partir de 2012. Esta lei regulamenta os artigos 5, 33, 37 e 216 da Constituição Federal e visa garantir o acesso público às informações do Estado pela via de um marco regulatório que consagra o acesso como regra e o sigilo como uma exceção, e obriga que todos os órgãos públicos, sejam eles executivos, legislativos ou judiciários a estabelecer procedimentos para padronizar as repostas da administração pública aos pedidos realizados pelos cidadãos por informações governamentais.

A Lei da Transparência é considerada uma Transparência Ativa, Isto é, a iniciativa do órgão público de dar divulgação as informações de interesse geral ou coletivo, ainda que não tenha sido expressamente solicitada, pois parte do órgão público a iniciativa de avaliar e divulgar aquilo que seja de interesse da sociedade. A Lei de Acesso à Informação além de estabelecer mecanismos da Transparência Ativa, estabelece procedimentos e ações a serem realizados pelos órgãos e entidades públicas de forma a garantir o atendimento ao princípio da Transparência Passiva, que é configurada quando algum órgão ou ente é demandado pela sociedade a prestar informações que sejam de interesse geral ou coletivo.

SARLET e MOLINARO (2014) afirmam que “para concretizar a transparência, a lei garante à sociedade o acesso às informações públicas de duas formas: a) transparência ativa: quando o Estado concede proativamente amplo acesso as informações de interesse coletivo e geral, divulgando-as, principalmente, em seus sítios eletrônicos na rede mundial de computadores; e b) transparência passiva: quando o Estado fornece informações específicas solicitadas por pessoas físicas ou jurídicas.”

A inserção da administração pública na sociedade informacional proporcionou mais vias de contato com os cidadãos, permitindo uma maior participação dos mesmos na gestão da coisa pública, a partir da disponibilização nos portais do governo de informações e serviços públicos, o que auxilia o contato direto dos internautas com a administração, sem a necessidade de intermediação de terceiros, além de facilitar o acesso à administração pública 15 dos usuários que necessitam de algum auxílio, tenham alguma dificuldade física ou mobilidade reduzida. (OLIVEIRA e DINARTE, 2013).

2.3 Controle Social

A constituição federal de 1988 estabelece o cidadão como um novo controlador, além daqueles já determinados por leis, em seu artigo 74, §2º, tendo isso em vista Bugarim (2011) afirma que cada membro da sociedade deva ser tratado como um cidadão/acionista/cliente. Cidadão se estabelece como conceito que engloba ter direitos como saúde, lazer, esporte, etc.; acionista, porque ele contribui, dá sua parcela ao Estado; cliente, porque utiliza os serviços públicos, os quais devem primar pela qualidade

Para Bugarim (2011) estamos em um momento de transição, superando barreiras retrógradas, nesse novo momento a Administração Pública, onde o cidadão torna-se parte ativa e decisiva na gestão pública:

“Vive-se um momento em que se tenta configurar um novo modelo de administração pública, substituindo o modelo burocrático de gestão por um modelo democrático, gerando a conscientização do cidadão e oferecendo-lhe o controle sobre os resultados das ações da máquina estatal.”

Para o Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios (2013), “controle social é a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle da Administração Pública”.

Sem uma aproximação do cidadão com a gestão pública não pode haver controle social, e para Bugarim (2011) a espinha dorsal do controle social seria a integração das partes. Platt Neto et al (2007) também afirma que a participação popular, seria o alicerce do controle social, todavia seria dependente da transparência das ações governamentais e das contas públicas, pois, sem as devidas informações, a sociedade não pode acompanhar a gestão.

A cidadania confere a população o direito de participar das decisões referentes ao direcionamento dos recursos públicos, quanto a isso, o Portal de Transparência do governo federal afirma: “por meio da participação na gestão pública, os cidadãos podem intervir na tomada da decisão administrativa, orientando a Administração para que adote medidas que realmente atendam ao interesse público e, ao mesmo tempo, podem exercer controle sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público preste contas de sua atuação.”

Outro fator tão importante quanto a questão da transparência é a percepção do cidadão quanto as informações prestadas. Não pode haver controle social se a parte que exerceria esse controle não tem conhecimento das informações. Quanto a isso, FIGUEIREDO e SANTOS (2013), o cidadão deve receber treinamento adequado, para que possa usufruir dos instrumentos de transparência disponíveis para sua consulta. Portanto, é importante capacitar o cidadão para o exercício do controle social.

O Controle social se efetua no momento em que o Estado se aproxima do cidadão, sem o diálogo entre as partes essa aproximação seria impossível. O Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios estabelece que a linguagem das informações prestadas deve ser cidadã, isto é, na comunicação entre Administração Pública e cidadão, a linguagem deve ser clara e objetiva. A meta é garantir fácil entendimento de informações e dados.

Para CORRALO (2014); a democracia não mais se encerra em tradicionais instrumentos de escolha e representação, mas se perfaz com os diversos instrumentos de participação do cidadão nos destinos da sociedade, sem intermediários, embasado no indeclinável direito de participação.

2.4. Linguagem cidadã

A Lei de Acesso à Informação (LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011), afirma que o cidadão deve ter acesso às informações públicas de forma acessível e compreensível, sendo o Estado o promotor desse direito, o dever não é de apenas informar, mas garantir que essas informações sejam entendidas pelo cidadão:

Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

A Controladoria-Geral da união em 2013 publicou o Manual da Lei de Acesso a informação para Municípios, nele é definido que a comunicação entre o Estado e o cidadão deve ser em linguagem clara e objetiva. Apenas com a aproximação entre as partes a transparência passaria a se consolidar e a linguagem cidadã efetivaria essa proximidade estabelecida por lei, oferecendo a possibilidade dessa informação não apenas chegar ao seu destinatário, mas dar a ele a condição de assimilar e utilizá-la para a execução do controle social.

Uma Linguagem Cidadã tem como objetivo a melhoria da compreensão dos modelos de processo pelo cidadão. Ela sintetiza os elementos da representação de modelos de processo em modelos conceituais dando a eles mais simplicidade, clareza, legibilidade entre outras características, propiciando melhor entendimento [CARVALHO et. al., 2015]

Linguagem cidadã implica na disposição das informações em um formato que facilite a compreensão, isto é, colocar os termos de forma popular e procurar outras formas para a melhor visualização da população. Perina (2017) afirma que linguagem cidadã é:

“uma linguagem em que qualquer homem médio entenda os dados ali inseridos, não havendo necessidade de o cidadão ser conhecedor de advocacia

ou contabilidade pública para entender o que está lançado no portal.

3. METODOLOGIA

Este trabalho visa ir além de informações técnicas e conceituais para isso buscamos analisar os sites de transparências dos municípios que compõem a Baixada Fluminense para verificar se os mesmos comportam as determinações legais.

Para fins de análise foi usado como parâmetro o art. 8º da Lei 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação que em seu parágrafo primeiro determina o mínimo de informações que devem estar contidas nos sites de transparência:

“I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades”

Quanto aos objetivos dessa pesquisa ela é definida como sendo exploratória, quanto à abordagem é qualitativa, quanto aos procedimentos o presente trabalho é definido como sendo um estudo de caso.

Por suas características e fonte de informações este trabalho é uma pesquisa de campo, e segundo FONSECA (2002) “A Pesquisa de campo caracteriza-se pelas investigações em que além da pesquisa bibliográfica e/ou documental, se realiza a coleta de dados junto a pessoas, com o recurso de diferentes tipos de pesquisa.”

Para Beuren *et al* (2013), “por meio do estudo exploratório, busca-se conhecer com maior profundidade o assunto, de modo a torná-lo mais claro ou construir questões importantes para a condução da pesquisa.” Sendo o local da realização do estudo a Baixada Fluminense e a existência de estudos sobre a temática na região

serem inexpressivas uma pesquisa do tipo exploratória é o indicado pois, segundo Gil (1999):

“... a pesquisa exploratória é desenvolvida no sentido de proporcionar uma visão geral acerca de determinado fato. Portanto, esse tipo de pesquisa é realizado, sobretudo, quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil formular hipóteses precisas e operacionalizáveis.”

A abordagem qualitativa não está fundada em representações numéricas, mas tem por característica o alcance ou a compreensão de determinado grupo social ou de uma organização, Beuren *et al* (2013) “na pesquisa qualitativa concebem-se análises mais profundas em relação ao fenômeno que está sendo estudado.” Ela ainda assevera “que abordar um problema qualitativamente pode ser uma forma adequada para conhecer a natureza de um fenômeno social.”

Quanto aos procedimentos esse trabalho é um estudo de caso, Beuren *et al* (2013) define que “a pesquisa do tipo estudo de caso caracteriza-se principalmente pelo estudo concentrado de um único caso. Esse estudo é preferido pelos pesquisadores que desejam aprofundar seus conhecimentos a respeito de determinado caso específico.” Cabe ressaltar que o presente trabalho visou a análise da transparência nos municípios da baixada fluminense.

O Trabalho buscou através de estudo de caso encontrar dados e documentos que possibilitassem verificar a existência dos mecanismos de transparências nos municípios da baixada fluminense. Em relação a coleta de dados, a mesma foi realizada no período compreendido entre Abril e Novembro de 2018, cabe ressaltar que em diversos momentos durante a pesquisa os sites de alguns municípios ficavam fora do ar, impossibilitando a realização da pesquisa, problemas técnicos nos sites eram recorrentes.

Para encontrar as páginas de transparência utilizou-se a plataforma de pesquisa do Google (www.google.com), a expressão padrão de pesquisa foi “Transparência Prefeitura Municipal de [Nome do Município].” Em geral seguindo esse padrão de pesquisa, o primeiro item dos resultados eram os pretendidos, como única exceção o site de transparência da prefeitura de Nova Iguaçu usa um domínio diferente, que só foi possível acessar através do próprio site da prefeitura do Município.

3.1 Baixada Fluminense

José Cláudio Souza Alves, em seu livro *Dos barões aos grupos de extermínio: história da violência na Baixada Fluminense*, explica a questão da dinâmica populacional da Baixada Fluminense, a partir das mudanças ocorridas no final do século XIX, a exploração dos recursos naturais como solução para a sobrevivência diante da decadência econômica. A lenha e o carvão foram produzidos em maior quantidade, mas o resultado para o meio ambiente não foi tão devastador se comparado ao que sobreveio nas décadas seguintes em todo o Estado do Rio de Janeiro, onde houve uma redução da vegetação nativa

Junto com esse contexto, a Baixada Fluminense teve seu crescimento demográfico com números alarmantes. No Município de Nova Iguaçu em duas décadas de 1922 a 1940 a população passou de 6.000 para 23.382, com isso tendo um aumento populacional de 273% já em 1950 havia 90.749 habitantes registrados aí um aumento de 305% na década neste mesmo período no Rio de Janeiro o índice de aumento populacional foi de apenas 53%. Outros distritos da Baixada também apresentaram um salto no crescimento populacional entre 1940 e 1950, Inhomirim 423%, Vila de Cava 306%, Queimados 372%, Duque de Caxias 266% e Belford Roxo triplicou sua população que era de 7.434 passando para 23.750.

Em 1940 a baixada Fluminense tinha 140.600 habitantes e deu um salto para 360.800 em 1950. Já em 1960 contabilizava 891.300 habitantes, um crescimento estrondoso na década. A partir deste contexto começa a surgir os problemas para abrigar as pessoas, pois as cidades cresceram desordenadamente sem haver um planejamento prévio para recepcionar toda essa massa urbana, que não parava de crescer, com a chegada cada vez maior dos migrantes que chegaram entre 1930 e 1950. 12,3% desses migrantes se dirigiam para as favelas (comunidades) e o restante para os subúrbios.

Barreto (2004) afirma que a Baixada Fluminense não é uma denominação oficial precisa, pois não há um consenso mesmo entre os órgãos públicos como o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) ou a FUNDREM (Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro) sobre sua composição em termos de municípios.

Para fins dessa pesquisa entenderemos a composição da Baixada Fluminense em um número de 13 municípios, a saber: Belford Roxo, Itaguaí, Japeri, Mesquita,

Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, Seropédica, Duque de Caxias, Guapimirim, Magé, São João de Meriti.

Segundo o Painel Regional do SEBRAE, a Baixada Fluminense em 2015 representava em números um total de 23% da população do Estado do Rio de Janeiro. Segundo o mesmo estudo, entre 2000 e 2010 os municípios que compõe a Baixada Fluminense possuíam um IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) inferior a média do Estado, o que evidencia a precariedade dos serviços públicos na região.

Uma população alta e baixo IDH servem como condições de possibilidade para a proliferação das questões ligadas a segurança pública. O exercício da cidadania plena torna-se impossível em um ambiente onde as condições mínimas da população não são respeitadas.

Quadro 1- Sites de Transparência dos Municípios da Baixada Fluminense

Municípios	Sites
Belford Roxo	http://transparencia.prefeituradebelfordroxo.rj.gov.br/
Itaguaí	http://transparencia.itaguai.rj.gov.br/
Japeri	http://transparenciajaperi.governidade.com.br/
Mesquita	http://transparencia.mesquita.rj.gov.br/
Nilópolis	http://nilopolis.rj.gov.br/site/transparencia.php
Nova Iguaçu	http://dstec01.cloudapp.net/esiclivre/
Paracambi	http://paracambi.rj.gov.br/transparencia-2/
Queimados	http://transparencia.queimados.rj.gov.br/
Seropédica	http://transparencia.seropedica.rj.gov.br/
Duque de Caxias	https://transparencia.duquedecaxias.rj.gov.br/
Guapimirim	http://guapimirim.rj.gov.br/nova-transparencia/
Magé	http://mage.rj.gov.br/transparencia/
São João de Meriti	http://transparencia.meriti.rj.gov.br/

4- COLETA DE DADOS

Os dados a serem analisados foram colhidos nos sites das prefeituras municipais, para que os mesmos fossem melhor compreendidos e houvesse a

possibilidade de uma melhor visualização foi elaborado um quadro para a realização de um checklist, contendo os cinco pontos compreendidos no art 8º § 1º da Lei de Acesso a Informação.

Beuren *et al* (2013) define Checklist como sendo “a técnica de verificar se a população pesquisada dispõe de elementos necessários para aplicação de uma determinada proposta teórica, isto é, para operacionalizar uma pesquisa.”

Em relação ao presente trabalho utilizando a ferramenta do checklist o primeiro momento de nossa pesquisa se notabilizou pelo acesso aos sites de transparência das respectivas prefeituras para que fossem encontradas as devidas informações que segundo o texto legal são o mínimo que se deve conter em um site de transparência.

Os pontos em análise são: Editais, contratos, despesas, transferência de recursos e estrutura administrativa. Na seção 5, análise dos dados, acompanharemos a existência nos sites de cada item previsto na lei e a qualidade ou não das informações nos sites das prefeituras.

Em um momento posterior foi feita uma análise da qualidade das informações verificando se as mesmas contem elementos que caracterizem a transparência, elementos estes já citados acima no trabalho são eles: **a publicidade, a compreensibilidade das informações e a utilidade para decisões**. Utilizaremos como critério para definir compreensibilidade o termo linguagem cidadã, já a utilidade para decisão será caracterizada se as informações contidas nos sites possam ser usadas para que o cidadão seja fiscal do dinheiro público administrado pelos prefeitos.

5- ANÁLISE DOS DADOS

5.1-Estrutura Administrativa

Segundo o artigo 8º da LAI, com relação a este item, o site deve contar com: registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público.

Apenas três municípios da Baixada Fluminense não tem em seu portal de transparência um link, ou informações que dizem respeito a estrutura administrativa e organizacional, como número de secretarias e outras informações que seriam

pertinentes ao cidadão, são eles: Japeri, Nilópolis, e Queimados. Todavia com uma pesquisa mais apurada, existe a possibilidade de encontrar telefones que viabilizem contatos e a partir deles a obtenção de alguma informação.

Cabe ressaltar que mesmo as outras prefeituras tendo um espaço reservado a sua estrutura administrativa, não existe um padrão de apresentação, o que dificulta a comparação das informações, pois a diferença entre layout e disposição é notória. Concernente a qualidade das informações, a baixo estaremos evidenciando-as.

5.2-Transferências de Recursos

Em termos legais é definido como sendo registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros. De todos os sites municipais, apenas o site da prefeitura de Magé não tem um link para a informações relacionadas as transferências de recursos, os outros 12 sites mostram de alguma forma as transferências estaduais e federais. Uma ressalva neste ponto é que embora não haja uma fonte de acesso direto a essa informação, ela está contida no site, no entanto é necessário certo conhecimento sobre contabilidade para encontrá-la.

5.3- Despesas

A Lei de acesso à informação dispõe que nos sites de transparência deve conter um item relativo a despesas, onde deverá está registrado todos os gastos, nesse ponto todas as prefeituras dos municípios da Baixada evidenciam esse ponto, embora, para o cidadão comum, não seja tão simples identificar, nesse ponto percebe-se a não aderência a linguagem cidadã, pois o simples fato das informações estarem divulgadas, isto é, serem públicas, não conferem a elas o caráter de serem transparentes.

5.4- Contratos

Nesse ponto a lei salienta dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades. Nesse aspecto, apenas os municípios Magé e Belford Roxo não tem um espaço reservado para esse item. Dos cinco itens pesquisados, esse foi o mais complicado de ser encontrado, pois

não há mais uma vez um padrão de exibição, desta forma cada site tem suas particularidades, e sem um conhecimento da lei ficaria complicado para o cidadão.

5.5- Editais de Licitações

No texto da LAI são exigidas informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados. Nesse aspecto, todos os municípios da Baixada tem em seus sítios oficiais na rede mundial de computadores um link direto para uma aba de licitações, todos os 13 sites mostram com clareza esse ponto, talvez sendo este o mais crítico, pois através de licitações fraudulentas ocorrem os mais escabrosos casos de corrupção no Brasil.

Quadro 2- Checklist dos itens previstos no Art. 8º da LAI

Municípios	Editais	Contratos	Despesas	Transferências de Recursos	Estrutura Administrativa
Belford Roxo	X		X	X	X
Itaguaí	X	X	X	X	X
Japeri	X	X	X	X	
Mesquita	X	X	X	X	X
Nilópolis	X	X	X	X	
Nova Iguaçu	X	X	X	X	X
Paracambi	X	X	X	X	X
Queimados	X	X	X	X	
Seropédica	X	X	X	X	X
Duque de Caxias	X	X	X	X	X
Guapimirim	X	X	X	X	X
Magé	X		X		X
São João de Meriti	X	X	X	X	X

Depois de verificado a existência dos sites de transparência nas prefeituras e a realização do checklist para averiguar a existência dos itens descritos em Lei, como o mínimo exigido dos mesmos, foi feito uma rápida análise qualitativa dos dados encontrados para assegurar a existência ou não de elementos que caracterizem a transparência.

De maneira geral fica clara a existência de publicidade em todos os municípios, há por força legal um movimento para o enquadramento das prefeituras nos termos da lei, se transparência fosse igual a publicidade chegaríamos a conclusão de que há transparência nos municípios da Baixada Fluminense, no entanto partindo da linha de raciocínio adotado no presente trabalho e adotando a compreensão de CORRALO (2014) que acredita que o conceito de transparência é a radicalização da publicidade, pois ela por si não se configura como transparência.

Para ser considerada transparência outros elementos precisam ser agregados a publicidade e é nesse ponto que a tentativa de transparência nas prefeituras da região pesquisada falha, pois com a análise dos sites percebemos que a compreensão de boa parte das informações é prejudicada, em virtude das mesmas serem em linguagem técnica e isso dificultaria e/ou impossibilitaria que o cidadão comum a entendesse, sem compreendê-la essa informação não é útil para tomada de decisões e dessa forma, não dá transparência as informações.

6- CONCLUSÃO

De uma forma geral, após diversas consultas aos sites das prefeituras e laboriosas tarefas de análise e comparação, fica evidente a preocupação dos prefeitos e equipe com a disponibilização de informações na Internet para atendimento de requisitos legais. Quase todas as exigências legais são cumpridas, isto é, os dados estão, de certa forma, disponíveis para a consulta do cidadão.

Esse trabalho teve como ponto de partida dois objetivos. O primeiro era verificar o atendimento de requisitos legais de transparência pelos municípios da Baixada Fluminense, utilizamos para esse fim um checklist dos itens previstos no art 8 da Lei de acesso a informação. O segundo objetivo partiria de uma análise qualitativa dos dados apresentados nos sites de transparência dos mesmos.

Em nossas pesquisas sobre a região constatamos que o desenvolvimento humano na Região é baixo, a educação, cultura e lazer são precários, a população não possui os conhecimentos legais e por muitas vezes desconhecem seu papel de fiscal do governo. Nessa região onde os grupos políticos se perpetuam no poder e a compra de votos, manobras eleitoreiras e até assassinatos com cunho político são frequentes, o tema transparência nas coisas públicas parece um tabu intransponível.

Compreendendo que transparência seria a ferramenta mais eficaz no combate a corrupção e o meio pelo qual o cidadão participaria de forma mais ativa, funcionando como fiscal e exercendo o controle social, percebemos um certo avanço no que tange essa questão, todavia a mera divulgação de dados numéricos permeado de conceitos que não são de domínio da população em geral não caracteriza transparência. Esse avanço compreendeu apenas a questão da publicidade das informações.

Como esse trabalho tem por característica ser apenas uma observação, partindo de uma análise com um olhar externo, visualizando o que apenas seria colocado a disposição e o atendimento a requisitos legais e não de uma visão oposta, de dentro para fora, partindo da visão do cidadão a respeito de em que patamar ele se coloca, de como se enxerga nesse contexto de relação de poder seria esta a maior limitação desse trabalho, todavia o mesmo pode fomentar futuras discussões e o aprofundamento da do tema Transparência na Região.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, N. de A. **Contabilidade pública na gestão municipal: Métodos com base na LC 101/00 e nas classificações contábeis advindas da SOF e STN.** 3 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade Pública na gestão municipal: novos métodos após a LC n.º 101/00 e as classificações contábeis advindas da SOF e STN.** São Paulo: Atlas, 2002.

BEUREN, Ilse Maria (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática.** 3 ed. São Paulo: Atlas, 2013

BRASIL. **Constituição.** Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. **Transparência pública.** Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica>. Acesso em: 21/03/2018.

BRASIL. **Manual da Lei de Acesso à Informação para os Estados e Municípios.** Brasília, Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf> Acesso em: 10/03/2018.

CARVALHO, L. P., Santoro, F., Cappelli, C., **“Transparência e entendimento de processos em uma universidade pública”**. Disponível em: <<https://www.researchgate.net>> . Acesso em 09/12/18

FIGUEIREDO, Vanuza. **Administração pública**. Disponível em: <http://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/vanuza-da-silva-figueiredo.pdf>. Acesso em: 11/02/2018.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila. <http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf> acessado em: 24/11/2018

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

IUDÍCIBUS, MARION, J. C. **Dicionário de Termos de Contabilidade**. SP: Atlas, 2001.

IBGC - INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 4. ed. São Paulo: IBGC, 2009.

OLIVEIRA, Gislaine Ferreira; DINARTE, Priscila Valduga. **A acessibilidade nos sites da Administração Pública: a potencialização do acesso e a efetivação do exercício dos direitos fundamentais dos cidadãos**. Rio Grande do Sul, 2013. Disponível em:< <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=6aaba9a124857622>> . Acesso em 03 de junho. de 2018.

PERINA, José Ricardo de Assis. **Transparência é a regra, sigilo é exceção. Uma abordagem simples sobre transparência pública**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/56204/transparencia-e-a-regra-sigilo-e-excecao>> Acesso em: 09/12/18.

PLATT NETO, Orion Augusto et. al. **Publicidade e Transparência das Contas Públicas: Obrigatoriedade e Abrangência desses Princípios na Administração Pública Brasileira**. Contabilidade Vista & Revista. Belo Horizonte, v. 18, n. 01, p. 75-94, jan./mar. 2007.

SARLET, Ingo; MOLINARO, Carlos Alberto. **Direito à informação e direito de acesso à informação como direitos fundamentais na constituição brasileira**. Revista da AGU, Brasília, ano XIII, n. 42, out./nov., 2014, p. 13.

TORRES, Aline Maria. **A TRANSPARÊNCIA E O ACESSO A INFORMAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA**. Maringá, 2016. Disponível em:< www.dad.uem.br> Acesso em: 15 de Maio de 2017.

VIEIRA, Luís Eduardo Pires de Oliveira. **Transparência e controle da gestão fiscal: a Lei Complementar nº 131/09 e sua regulamentação**. Goiás: Associação Nacional do Ministério Público de Contas, 2011. 21 p. Disponível em: < https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3665/3/transparencia_controle_gestao_fiscal.pdf>. Acesso em: 21/02/2018.

ZORZAL, Luzia. RODRIGUE,S G. M. **Disclosure e transparência no setor público: uma análise da convergência dos princípios de governança**. PR: Revista informação e informação,2015. <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao>> Acesso em: 22/05/18.